

Distr.: General
29 December 2021
Arabic
Original: French

رســـالة مؤرخة 28 كانون الأول/ديســـمبر 2021 موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

عملا بالفقرة 15 من قرار مجلس الأمن 2559 (2020)، يشرفني أن أقدم تقييما للدروس المستفادة من تجربة العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور.

ويقدم التقرير المرفق طيه (انظر المرفق) موجزا لنتائج عملية بحث صـــدر تكليف بها وجرى الإشراف عليها بشكل مشترك من جانب الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة.

وأرجو ممتنا لو إطلاع أعضاء مجلس الأمن على نص هذه الوثيقة.

(توقيع) أنطونيو **غوتيريش**

المرفق

[الأصل: بالإنكليزية]

تقرير موجز عن الدروس المستفادة من تجربة العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور

1 - في 22 كانون الأول/ديسمبر 2020، اتخذ مجلس الأمن بالإجماع القرار 2559 (2020)، الذي قرر بموجبه إنهاء ولاية العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور اعتبارا من نهاية عام 2020. وقد أنهى ذلك القرار نشر العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور التي دامت 13 عاما باعتبارها بعثة حفظ السلام المختلطة الأولى والوحيدة حتى الآن، التي بدأت في 31 تموز/يوليه 2007 باتخاذ قرار مجلس الأمن 1769 (2007) ونقل الولاية من بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان إلى العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور في 31 كانون الأول/ديسمبر 2007. وطلب مجلس الأمن في قراره 2559 (2020) إلى الأمين العام أن يقدم إلى المجلس تقييما للدروس المستفادة من تجربة العملية المختلطة.

2 - ويستند هذا التقرير إلى استعراض مكتبي شامل للكتابات والوثائق الداخلية الموجودة، وكذلك إلى المقابلات التي أجريت مع الجهات المعنية السودانية والدولية والمسؤولين الحاليين والسابقين في الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. وقد جرى تصور هذه الدراسة والإشراف عليها بشكل مشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي ضمن الإطار المشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لتعزيز الشراكة في مجال السلام والأمن. ويبين هذا التقرير الموجز النتائج والدروس المستفادة في ما يتعلق بأساليب العملية المختلطة وإنجازاتها والتحديات التي واجهتها في ما كُلفت به من مجالات أساسية ومهام شاملة لعدة قطاعات، على النحو المحدد في ولايتها المنقحة عملا بقرار مجلس الأمن 2148 (2014)، وفي ما يتعلق بنموذج البعثة المختلطة الفريد من نوعه.

سياق نشر العملية ومسار ولايتها

3 - في شباط/فبراير 2003، اندلع نزاع عنيف في منطقة دارفور في السودان. ولمعالجة الأزمة، نُشرت بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان في دارفور بعد توقيع اتفاق نجامينا لوقف إطلاق النار لأسباب إنسانية لعام 2004. وبعد أن كانت العملية في البداية بعثة مراقبة صغيرة، وسعت ولايتها لتشمل حماية المدنيين واتسع نطاق وجودها ليشمل حوالي 000 7 فرد. وواجهت البعثة تحديات تنفيذية متكاثرة وشواغل متزايدة من انعدام الاستدامة المالية، مما أدى إلى نداءات تدعو إلى الانتقال من بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان إلى عملية من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وبرزت مسألة نشر بعثة مختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة كحل وسط بعد مفاوضات سياسية مستفيضة وبعد رفض حكومة السودان الموافقة على توسيع نطاق بعثة الأمم المتحدة في السودان لتشمل دارفور.

4 - وفي 31 كانون الأول/ديسمبر 2007، استلمت العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور سلطة من بعثة الاتحاد الأفريقي في السودان تشمل ولاية أولية في إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لتغطية (أ) الدعم لعملية السلام والمساعي الحميدة، بما في ذلك الاضطلاع بأدوار الرصد ومختلف أدوار دعم التنفيذ؛ (ب) الأمن، بما في ذلك رصد انتهاكات اتفاق السلام والإبلاغ عنها، وحماية

المدنيين، دون المساس بمسؤولية حكومة السودان، ونزع سلاح الجماعات المسلحة وفض اشتباكها؛ (ج) سيادة القانون والحوكمة وحقوق الإنسان؛ (د) تيسير تقديم المساعدة الإنسانية ووصولها.

5 - وقام مجلس الأمن، من خلال قراره 2148 (2014)، بترشيد ولاية العملية المختلطة حول ثلاث أولويات استراتيجية هي: (أ) حماية المدنيين، وتيسير وصول المساعدة الإنسانية وسلامة وأمن الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني؛ (ب) الوساطة بين حكومة السودان والجماعات المسلحة غير الموقِّعة استنادا إلى وثيقة الدوحة للسلام في دارفور؛ (ج) دعم الوساطة في النزاعات بين المجتمعات المحلية، بسبل منها اتخاذ تدابير لمعالجة أسبابها الجذرية، بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري. وعلاوة على ذلك، أشار المجلس في عام 2014، لأول مرة، إلى اعتزامه الشروع في تخفيض تدريجي للعملية المختلطة بطلب توصيات بشأن ولاية مستقبلية واستراتيجية للخروج. ومن خلال قرار المجلس 2363 (2017)، كُلفت البعثة باتباع "نهج ذي شقين" يشمل التركيز على حفظ السلام في منطقة جبل مرة للتصدي لأعمال القتال الجارية ودُعيت في الوقت نفسه إلى اتباع نهج شامل تجاه دارفور بهدف دعم الجهود المجتمعية لتحقيق الاستقرار وبناء السلام في المناطق الأكثر استقرارا في المنطقة. وبعد تخفيض تدريجي في حجم البعثة المختلطة ووجودها إلى حوالي 100 6 فرد من الأفراد النظاميين بحلول نهاية عام 2020، أنهى المجلس ولاية البعثة بقراره 2559 (2020)، الذي بد نفاذه في 31 كانون الأول/ديسمبر 2020، وأذن في الوقت نفسه بتخصيص فترة ستة أشهر لإنجاز الخفض التدريجي النهائي للبعثة بحلول 30 حزيران/يونيه 2021 وطلب إلى الأمين العام ضمان الانتقال من العملية المختلطة إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة لتقديم المساعدة خلال الفترة الانتقالية في السودان على مراحل وبصورة متسلسلة وفعالة، وكذلك كفالة التنسيق والتعاون عن كثب وتبادل المعلومات والتحليلات من أجل تحقيق أقصى قدر من التآزر، وتسخير الموارد، وتلافي ازدواجية الجهود.

الإنجازات والتحديات السياقية

6 - خلال فترة وجود العملية المختلطة في دارفور التي دامت 13 عاما، قللت العملية من العنف وساعدت على حماية المدنيين. ومن خلال وجود العملية المختلطة وتواصلها البناء مع المجتمع المدني والمؤسسات المحلية، وتواصلها الصعب مع الحكومة الوطنية، قللت من الأخطار التي تهدد المدنيين، ووفرت بيئة آمنة لمئات الآلاف من المشردين داخليا، وكانت بمثابة رادع لانتهاكات حقوق الإنسان الواسعة النطاق. وعملت البعثة مع المجتمعات المحلية من أجل إزالة دوافع النزاع وتوليد عوائد السلام على الصعيد المحلي، وعززت قدرة المؤسسات والجهات الفاعلة الوطنية والدارفورية في مجالات حفظ الأمن وسيادة القانون والعدالة والإصلاحيات، مع تحقيق إنجازات في التوعية بمسائل حقوق الإنسان والحماية. وما زال عمل البعثة في مجال تمكين المجتمع المدني ودعمه، ولا سيما نساء دارفور، من أجل المشاركة في عملية السلام، والتحول إلى جهات معنية على الساحة السياسية الوطنية، أحد المساهمات الدائمة للبعثة.

7 - ويجب النظر إلى عمليات العملية المختلطة في ضوء التحديات السياقية التي واجهتها البعثة طوال فترة انتشارها. فقد خلصت هذه الدراسة إلى أن السياق العام والظروف السياسية التي أنشئت في ظلها العملية المختلطة أثرت تأثيرا كبير على قدرتها على تنفيذ ولايتها، ولا سيما في سنواتها الأولى. وفي ظل حملة عامة قوية للتدخل بشكل أقوى في دارفور، بذل الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة جهودا كبيرة في نشر بعثة لحفظ السلام قادرة على تحقيق الاستقرار في خضم النزاع الدائر، ووقف الفظائع المرتكبة ضد المدنيين والمساعدة على تخفيف حدة الحالة الإنسانية الكارثية. ولتحقيق تلك الأهداف، تعين على المؤسستين تقديم تنازلات

كبيرة للحصول على موافقة رسمية من حكومة السودان، التي كان يقودها الرئيس عمر البشير، وهي تنازلات اتفق عليها مع الحكومة خلال المشـــاورات الرفيعة المســـتوى المتعلقة بدارفور، التي عقدت في أديس أبابا في تشرين الثاني/نوفمبر 2006. وعلاوة على ذلك، جرى نشر العملية المختلطة في سياق طبعته انقسامات كبيرة داخل مجلس الأمن. فرســـخت هذه المســـائل ســـياق تنفيذ ولاية البعثة خلال معظم عمرها. وواجهت العملية المختلطة عرقلة من جانب الحكومة المضـــيفة في أوقات مختلفة، مما أثر ســـلبا على حيز المناورة المتاح للبعثة لمعالجة ديناميات النزاع.

8 - وبالإضافة إلى ذلك، ومن جراء تفاقم الوضع بالقيود التي فرضتها حكومة السودان، واجهت العملية المختلطة تحديات كبيرة في ســـنواتها الأولى في ما يتعلق بما يلزم بعض وحداتها من معدات وتدريب، وزاد من تفاقم ذلك حالات نقص حادة في توافر العوامل المساعدة الحيوية وأعتدة التنقل. وفي ظل استمرار القتال والهجمات الفتاكة المتكررة ضد المدنيين والبعثة نفسها، أثرت تلك التحديات على قدرة العملية المختلطة على الحفاظ على وضـــع موثوق به وتنفيذ ولايتها في مجال الحماية، رغم أن حفظة الســـلام التابعين للعملية المختلطة أبانوا عن إقدام وشجاعة طوال عمر البعثة.

9 - وعلى الصـــعيد الســـياســـي، اقتصـــر دور العملية المختلطة في الغالب على وظيفة داعمة لجهود الوساطة الرفيعة المستوى قبل نشر البعثة وخلاله على حد سواء، ولا سيما من خلال فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ. وطرح تشتت الجماعات المسلحة وتعنت الأطراف الرئيسية في المنعطفات الحاسمة مزيدا من التحديات أمام أداء دور البعثة، مما أسفر عن عدم إشراك اتفاقات السلام المتتالية في دارفور - ولا سيما اتفاق سلام دارفور لعام 2006 ووثيقة الدوحة للسلام في دارفور لعام 2011 - أطرافا رئيســـية في النزاع وبالتالي كانت اتفاقات غير كاملة. وقد أدى هذا العامل إلى تعقيد قدرة العملية المختلطة على الاضطلاع بمهمة المساعي الحميدة التي كُلفت بها ودعم تنفيذ أحكام اتفاق السلام.

10 - ومع أن الأحداث التي تكشـــفت في دارفور كانت تجليا لأزمة متعددة الأوجه على نطاق البلد، فإن الولاية الأولية للعملية المختلطة لم تعالج ديناميات الاقتصاد السياسي والمركز والأطراف، والتهميش والتخلف الاقتصـــاديين، اللذين تفاقما بفعل أبعاد عبر وطنية وتأثير الضـــغوط البيئية المتصـــلة بتغير المناخ والإفراط في اســتخدام الموارد الطبيعية القليلة مثل المياه والمراعي والأراضـــي الزراعية. وســـاعد ترشـيد ولاية العملية المختلطة في عام 2014 والجهود التي بذلتها البعثة لاســتحداث أدوات أكثر فعالية وابتكارا لمعالجة النزاعات المحلية على معالجة بعض الدوافع الملازمة للنزاعات على نحو أكثر فعالية، وإن كان ذلك بقدر محدود من حيث الاستدامة على المدى الطويل.

11 - وفي ما يتعلق بالنموذج المختلط الذي اتبعته البعثة والشـــراكة المتطورة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، خلصـــــت هذه الدراســـــة إلى أن القيود التي عانت منها العملية المختلطة لم تكن مرتبطة بطابعها المختلط، بل حددها أساسا السياق الذي عملت فيه البعثة وعلاقاتها بالحكومة المضيفة. فقد أُنشئت العملية المختلطة نتيجة تراض ســـياســـي لم يكن له نموذج أو ســـابقة. ولذلك، من المهم عند اســـتعراض تشـــكيلتها المختلطة النظر في التحديات المتأصـــــلة والكبيرة التي وُجهت في دمج الرؤى الاســـــتراتيجية والأهداف والثقافات وأساليب العمل المختلفة للمنظمتين. وفي البداية، تأثر تفعيل العملية المختلطة بعدم توضيح الأدوار بما يكفي، وتباين مستويات الخبرة والقدرات، و - وفقا لبعض الناس - انعدام الثقة في البداية بين المنظمتين ومجلس كل منهما. ومع مرور الوقت ومن خلال العمل الملتزم الذي قام به المســـؤولون في كلتا المنظمتين وكذلك الدول الأعضـــاء في مجلس الأمن ومجلس الســـلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، تحســـن التعاون

في ما يتعلق بالعملية المختلطة، مما أتاح للمؤسستين الاستفادة من نقاط القوة النسبية لكل منهما – مثل حماية المدنيين ودعم عمليات الوساطة الرفيعة المستوى والمحلية – بطريقة منسجمة بشكل متزايد. ولذلك، شكلت تجربة العملية المختلطة لبنة مهمة في تطور الشراكة الأعم بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في مجال السلام والأمن.

الدروس المستفادة والممارسات الجيدة المستمدة من المجالات الأساسية التي كلفت بها العملية ومهامها الشاملة لقطاعات متعددة

حماية المدنيين

12 – كلفت العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور بولاية حماية المدنيين طوال فترة انتشارها. وتجسد التجربة العامة للعملية المختلطة في مجال حماية المدنيين المعضلات والتحديات التنفيذية التي تُواجه في بيئات حفظ السلام التي لا تحظى إلا بقبول محدود من الحكومة المضيفة، والتي تتسم بعدم التعاون أو بعرقلة فعلية من جانب مؤسسات الدولة والجماعات المسلحة. وفي ظل ضغط عام يدعو إلى الانتشار والتصرف من أجل وقف مزيد من الجرائم الوحشية، واجهت العملية المختلطة مشقة، لا سيما في سنواتها الأولى، في تنفيذ ولايتها المتعلقة بحماية المدنيين بفعالية، خاصة عند قياسها بتوقعات سكان دارفور بشأن ما يمكن أن يحققه وجود عملية مشتركة لحفظ السلام بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. وعلى الرغم من تلك التحديات، أدى وجود البعثة إلى إنقاذ أرواح مدنية لا تحصى. فقد نجحت، من خلال تعاملها مع المؤسسات الوطنية والمحلية والمجتمع المدني، في نزع فتيل التوترات وتخفيف حدة النزاعات، وبالتالي قللت من حوادث العنف وآثارها السلبية على السكان المدنيين.

13 – وعملت العملية المختلطة بجد من أجل تعزيز الحماية من خلال الحوار والمشاركة، ولكن جهودها تأثرت بعدم تمكنها من الوصول إلى الجهات الفاعلة السياسية المعنية على المستويات الاستراتيجية داخل الحكومة المركزية. وتمكنت البعثة من التواصل مع الجهات الفاعلة دون الوطنية والجهات الفاعلة التقليدية والدينية وبعض الجماعات المسلحة، واستفادت من القبول الذي يحظى به موظفوها الوطنيون بين السكان لإنشاء نقاط دخول وتعزيز العلاقات. وساعد الحوار والتواصل مع القادة التقليديين والمحليين، وتعزيز التعايش السلمي، على الحد من النزاعات داخل المجتمعات المحلية وفيما بينها. وركزت العملية المختلطة، كجزء أساسي من جهودها في مجال الحماية، على تثقيف المجتمعات المحلية في جميع أنحاء دارفور وبناء قدراتها في ما يتعلق بمسائل حقوق الإنسان، والتصدي للعنف الجنسي المتصل بالنزاعات، وحقوق المرأة، وتسوية المنازعات بالوسائل السلمية. وساهمت العملية المختلطة في تحسين ثقافة حقوق الإنسان ولغتها وساعدت على تعميم مراعاة حقوق الإنسان في عملية الدوحة للسلام. وفي جميع أرجاء دارفور، كان من الإنجازات المهمة والفعالة للعملية المختلطة إنشاء 54 شبكة لحماية المرأة، بما في ذلك توفير التدريب من أجل تمكين النساء من القيام بأعمال الاستجابة الأولية لمنع تصعيد النزاعات، وإنشاء شبكات إنذار محلية، لتحسين جهود الإنذار والاستجابة المبكرَين التي يقودها المجتمع المحلي. وعمل موظفو حماية الطفل في أربع ولايات في دارفور، فقاموا بزيارات ميدانية متوغلة لرصد الادعاءات المتعلقة بالانتهاكات المرتكبة ضد الأطفال والإبلاغ عنها، والدخول في حوار مع الأطراف في النزاع. وأنشأت العملية المختلطة أيضا أكثر من 800 1 لجنة مجتمعية لحماية الطفل من أجل التشجيع على زيادة الوقاية من الانتهاكات المرتكبة ضد الأطفال والتصدي لها وتعزيز نشر المعلومات وتولي زمام الأمور على الصعيد المحلي.

14 - وقامت العملية المختلطة أيضا، في إطار المهام الأساسية للبعثة، برصد انتهاكات حقوق الإنسان في جميع أرجاء المنطقة والإبلاغ عنها وتقصي الحقائق بشأنها، ولكنها كثيرا ما واجهت صعوبات، منها عدم تبادل المعلومات، ورفض السماح بالوصول إلى الأماكن ومنح التأشيرات، والقيود الكبيرة التي تفرضها حركات المعارضة المسلحة. ومنذ عام 2015، أصبح تعاون العملية المختلطة مع الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان تعاونا فعالا بشكل متزايد في إثارة شواغل محددة، مثل إفلات مرتكبي الهجمات ضد المدنيين من العقاب.

15 - وساعد وجود العملية المختلطة في جميع أرجاء دارفور على توفير الحماية المادية لعشرات الآلاف من المدنيين الضعفاء وكان له أثر رادع لا يمكن إنكاره. وفي الوقت نفسه، ولا سيما في المراحل المبكرة، كثيرا ما وجدت العملية المختلطة مشقة في تنفيذ مهام الحماية المادية بفعالية وبشكل استباقي. ويعزى ذلك جزئيا إلى محدودية القدرات والإمكانات مقارنة بحجم منطقة العمليات وعدم إمكانية الوصول إليها، وإلى التدابير التي اتخذتها إدارة البشير والتي كانت تعوق جهود البعثة. وقد تفاقمت هذه المسائل في السنوات الأولى بسبب محدودية الخبرة في ما يتعلق بمفهوم حماية المدنيين وتطبيقه، وبسبب الاختلاف في كيفية تفسير قواعد الاشتباك وترجمتها إلى أفعال من جانب مختلف الوحدات، مما قوض فعالية البعثة ومصداقيتها في أول الأمر. وبالإضافة إلى ذلك، بالنظر إلى الهجمات العدائية المتكررة ضد البعثة التي أودت بحياة 64 من حفظة السلام التابعين للعملية المختلطة على مر السنين، اضطرت البعثة إلى تخصيص موارد لحماية أفرادها ومبانيها وعتادها وإلى اعتماد وضع ثابت بشكل أكبر. ونتيجة لذلك، كثيرا ما كان المشردون داخليا يتنقلون في اتجاه قواعد البعثة ومواقع أفرقتها ويستقرون بالقرب منها للاستفادة من حمايتها. وتدريجيا، ساعد البعثةَ على اعتماد موقف أكثر استباقية إنفاذ معايير الأداء بمزيد من الصرامة، وتحسين معدات وتدريب القوات والشرطة، ووضع مبادئ توجيهية موحدة للعناصر العسكرية التابعة للعملية المختلطة بشأن توفير الحماية المادية للمدنيين. وثبتت الأهمية الحيوية لأساليب مبتكرة في تسيير الدوريات، مثل توفير الحراسة خلال أنشطة الزراعة والتسوق وجمع الحطب، في الحد من حالات الاغتصاب والاعتداء على النساء ودعم الاحتياجات المعيشية للمجتمعات المحلية. واعتبارا من عام 2010، تمكنت العملية المختلطة من تعبئة جهود على نطاق البعثة برمتها شملت وحدات الشرطة المشكلة التابعة للبعثة، ووحدات عسكرية وأفرادا مدنيين لتحقيق الاستقرار في حالات أزمات متعددة في مخيمات مثل كالما وحميدية وحصاحيصا، وكذلك في طور ونيرتتي، لنزع فتيل التوترات وحماية المدنيين المعرضين لخطر وشيك ولإتاحة تقديم المساعدة الإنسانية للسكان.

16 - وعملت العملية المختلطة على تهيئة بيئة توفر الحماية بزيادة استدامة تدابير الحماية من خلال اتباع نهج مختلفة، بما في ذلك الدعوة، وتعزيز الأطر القانونية، ودعم الحوكمة. ورغم البيئة السياسية الصعبة، عمل ممثلون خاصون مشتركون متعاقبون وأفراد العملية المختلطة على بناء علاقات في الحكومة المركزية وعلى مستوى الولايات، مما مكن على نحو متزايد، ولا سيما في النصف الثاني من عمر البعثة، من التواصل والتعاون مع المؤسسات المعنية. فعلى سبيل المثال، أقيم تعاون فعال مع وزارة الشؤون الاجتماعية لمنع العنف الجنسي والعنف الجنساني والتصدي لهما في جميع أرجاء دارفور من خلال وضع سياسات وبرامج مثل خطة العمل الوطنية للسودان لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325 (2000) المتعلق بالمرأة والسلام والأمن، الذي جرى تفعيله لأول مرة في دارفور. وبالإضافة إلى ذلك، أسهمت جهود الدعوة المشتركة للعملية المختلطة والممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في النزاعات وشركاء آخرين

في التوقيع في عام 2020 على إطار للتعاون بين الحكومة الانتقالية للسودان والأمم المتحدة بشأن العنف الجنسي المتصل بالنزاعات.

17 - ودعمت العملية المختلطة الولايات والمجتمعات المحلية من أجل تفادي النزاعات بين الرعاة والمزارعين من خلال حملات للسلام قبل موسم الترحال الرعوي. فعلى سبيل المثال، ساعدت جهود التوعية وبناء القدرات على تشجيع المدَّاحين التقليديين، الذين عادة ما يغنون من أجل التعبئة للحرب، على استخدام مهاراتهم ومكانتهم في المجتمع من أجل الدعوة إلى التعايش السلمي. واستمرت جهود البعثة الرامية إلى تهيئة بيئة توفر الحماية خلال مرحلتها الانتقالية وفي مرحلة الخفض التدريجي النهائي، وذلك مثلا من خلال مهام الاتصال البرنامجية في الولايات. وتبين تجربة العملية المختلطة أنه من الضروري لبعثات حفظ السلام أن تتواصل بشكل بناء مع المؤسسات الوطنية والمحلية، وكذلك مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في تهيئة بيئة توفر الحماية للمدنيين، حتى - أو على وجه الخصوص - في خضم علاقة صعبة مع الحكومة المضيفة. وتبرز التجربة كذلك أهمية مشاركة المجتمع المدني في تشكيل البيئة التي توفر الحماية، بوسائل منها الاسترشاد بتجارب النساء وخبرتهن في جهود الحماية واستراتيجياتها.

سيادة القانون

18 - في خضم جسامة انهيار القانون والنظام، وانتشار الإجرام والإفلات من العقاب في جميع أرجاء دارفور، ومحدودية وجود مؤسسات سيادة القانون التابعة للدولة خارج عواصم الولايات الثلاث، الفاشر ونيالة والجنينة، كان الدعم الذي قدمته العملية المختلطة لمؤسسات الشرطة والعدالة والإصلاحيات جزءا حيويا من ولايتها. فقد قامت البعثة باستثمارات كبيرة في دعم المؤسسات المعنية بسيادة القانون التابعة للدولة وقدراتها على مر السنين، ولكن أثرها من حيث التغلب على التحديات القائمة منذ أمد بعيد وقلة الموارد ظل أثرا محدودا. وتؤكد تجربة العملية المختلطة درسا مفاده أن بناء القدرات من أجل إعادة إرساء سيادة القانون يتطلب وجود حكومة مضيفة ملتزمة تمسك بزمام الأمور وتشارك بهدف إحداث أثر دائم، إلى جانب الحاجة إلى استراتيجيات وطنية لتوجيه هذه الجهود. وثبت أن قصْر ولاية العملية المختلطة من الناحية الجغرافية على دارفور شكل تحديا إضافيا من حيث ضمان مشاركة الحكومة المركزية وتعاونها.

19 - غير أن البعثة تمكنت من الابتكار، مثلا، في عملها الرامي إلى إعادة إرساء سلسلة العدالة الجنائية من أجل تعزيز بيئة توفر الحماية، مع التركيز على إصلاح وتقوية المحاكم الريفية وتعزيز المساءلة، ولا سيما في المناطق التي انحسرت فيها النزاعات المسلحة، وذلك بهدف توطيد مكاسب السلام. وساعد الدعم الذي قدمته العملية المختلطة للمؤسسات الإصلاحية على تحسين الظروف في السجون، وبشكل وضع خطة استراتيجية خمسية لسجون دارفور، وإنشاء مكتب الادعاء العام المستقل عن وزارة العدل، ووضع إجراءات تشغيل موحدة لإدارة السجون جزءا من الإرث الذي تركته البعثة. وبعد الدعم الذي قدمته العملية المختلطة من أجل تعزيز سيادة القانون في دارفور، تمكنت العملية من التواصل مع الحركات المسلحة كي تعترف بنظام العدالة الجنائية في الولاية وتحل الهياكل الجنائية الموازية. وقد ساعدت جهود البعثة الرامية إلى زيادة مراعاة الاعتبارات الجنسانية وإدماج المرأة في سلسلة سيادة القانون على توعية هيئات إنفاذ القانون بالعوامل التي تسهم في العنف الجنسي والعنف الجنساني.

20 - وفيما يتعلق بأعمال الشرطة، ساعدت جهود بناء القدرات التي بذلتها العملية المختلطة لصالح قوة الشرطة السودانية على زيادة ثقة الجمهور في المؤسسة، ولكن ظلت هناك تحديات كبيرة في خضم عدم

كفاية الاســـتثمار العام في وجود القوة في جميع أرجاء المناطق الريفية في دارفور. ودعمت شـــرطة الأمم المتحدة بناء قدرات أفراد قوة الشرطة السودانية، مثلا بإنشاء مراكز لتدريب الشرطة في كل ولاية من ولايات دارفور لضـمان تدريب مسـتمر ولامركزي للشـرطة. وفي الوقت نفسـه، افتقرت أحيانا جهود العملية المختلطة في مجال بناء القدرات إلى تأثير طويل الأجل، مثلا عند العمل على تناوب أفراد الشـرطة خارج دارفور بعد فترة قصـــيرة من تلقي التدريب. وفي الوقت نفســـه، إن النهج الذي اتبعته البعثة في الخفارة المجتمعية، من خلال إنشاء مراكز الشرطة واللجان الأمنية المجتمعية وتنمية قدرات متطوعي الخفارة المجتمعية، ساعد على بناء الثقة والحد من الجريمة وتعزيز النظم التقليدية لتســوية النزاعات. وتركزت جهود بناء القدرات التي أُجريت بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الممارسات العامة في مجال حفظ الأمن، والتحقيقات وحقوق الإنســـان، وحملات التواصـــل مع المجتمعات المحلية والتوعية. وأدت هذه التدابير إلى زيادة كبيرة في الإبلاغ عن حالات العنف الجنسي والاعتداء على الأطفال، وهو ما يوحي بضرورة استمرار جهود مماثلة من أجل تعزيز الاستقرار على مستوى المجتمعات المحلية.

الوساطة بين حكومة السودان والحركات المسلحة غير الموقّعة

21 - عملا بقرار مجلس الأمن 1769 (2007)، توقعت الولاية الأولية للعملية المختلطة تقديم الدعم لتنفيذ اتفاق سلام دارفور والاتفاقات اللاحقة، والمساعدة في العملية السياسية بغية ضمان الشمولية ودعم الوساطة المشتركة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في جهودها الرامية إلى توسيع نطاق الالتزام بعملية السلام وتعميقه. وعلى مدى فترة انتشار البعثة، لم توفر اتفاقات السلام المتعاقبة أساسا شاملا للتوصل إلى تسوية سياسية. ومع ذلك، قُدمت مساهمات مهمة، وحُددت دروس مستفادة رئيسية.

22 - وقد نشـرت البعثة في وقت كانت فيه جهود الوسـاطة الرفيعة المسـتوى، بما في ذلك جهود الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، من أجل حل أزمة دارفور جارية منذ زمن. ولم تقم قيادة البعثة بدور في هذه الجهود خلال الســـنوات الأربع الأولى من نشـــر العملية المختلطة، لأن جهود البعثة كانت مركزة على تلبية الاحتياجات الفورية من حيث الحماية وتيسير تقديم المساعدة الإنسانية على نطاق منطقة جغرافية شاسعة تقع تحت مسؤوليتها. وخلال معظم النصف الأول من عمر البعثة، ظل دورها السياسي ونفوذها في عملية الوساطة محدودين في ظل بيئة سياسية صعبة وجهود جارية أخرى في مجال الوساطة الرفيعة المستوى، بما في ذلك العملية السـياسـية السـودانية الأعم التي يدعمها فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المسـتوى المعني بالتنفيذ. وبعد الجمع بين دوري الممثل الخاص المشـترك وكبير الوسـطاء المشـترك في عام 2012، بذلت جهود متضـــافرة في عامي 2014 و 2015 لتحســـين تزامن المبادرات وتوضـــيح الأدوار التكميلية للعملية المختلطة والفريق. وأبرزت هذه التجربة الحاجة إلى إطار مدروس ومتفق عليه للتنسيق الاستراتيجي والعادي بين البعثة وفريق الوساطة الرئيسي، بغية ضمان استمرار تبادل المعلومات وتنسيق الجهود إلى أقصى حد.

23 - وقد قال قادة كبار ســـابقون للبعثة جرى التشـــاور معهم لأغراض هذه الدراســـة إن وجود توجيهات استراتيجية أكثر اتساقا من الاتحاد الأفريقي ومقر الأمم المتحدة في ما يتعلق بالوساطة الرفيعة المستوى كان من الممكن أن ييسر الجهود الرامية إلى اتباع استراتيجية سياسية متماسكة وأن يجنب خلق ثغرات سمحت لأطراف في النزاع باستغلال التناقضـات لتحقيق مكاسب ضيقة الأفق. وتدل هذه الملاحظة على ضـرورة أن تضـع المؤسسـتان، في الترتيبات التعاونية المقبلة، آليات تنسيق واضحة بهدف ضمان ترشيد جهود الوساطة. وأظهر نموذج العملية المختلطة أيضا أهمية تمكين البعثات من الاضطلاع بدور تنظيمي سياسي

فعال، حتى وإن كان ذلك في مهمة داعمة، من أجل التأثير على العملية السياسية وتعزيز الاتساق في جهود صنع السلام والوساطة، ولا سيما في الحالات التي لا يوجد فيها اتفاق سلام شامل. وعلاوة على ذلك، عندما يشارك العديد من مبعوثي الدول الأعضاء والمنظمات الدولية في عملية الوساطة، فإن التنسيق الفعال يصبح أكثر أهمية بكثير.

24 - وقدمت العملية المختلطة دعما واسع النطاق لفريق دعم الوساطة المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في مجال تمكين وتنمية قدرات المجتمع المدني في دارفور في مختلف المراحل. فمثلا، دعمت الحوار والتشاور بين أهالي دارفور عقب توقيع اتفاق سلام دارفور، وعقدت مجموعة واسعة من حلقات العمل التحضيرية مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، بما في ذلك مشاورات اقتصرت على النساء فقط، في الفترة التي سبقت توقيع وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، ومؤخرا بدعم مشاركة ممثلات في المسار الخاص بالمجتمع المدني من محادثات جوبا للسلام، وبالتالي ساعدت على تيسير إدماج النساء في المحادثات بوصفهن موقعات، وكذلك في إدراج أحكام متصلة بالمسائل الجنسانية في اتفاق جوبا للسلام في السودان، بما في ذلك التزامات بتعزيز مشاركة المرأة على جميع مستويات صنع القرار. وقد وقع ست نساء من القيادات النسائية في دارفور بروتوكولات الاتفاق، وشكل ذلك تتويجا للجهود الطويلة الأمد التي بذلتها العملية المختلطة لتعبئة نساء دارفور. وهذا يدل على أن اتباع استراتيجية سياسية عامة لتمكين الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، ولا سيما شبكات النساء والشباب، من المشاركة في عملية السلام يمكن أن يكون مصدر تأثير تكميلي مهم للمفاوضات الرفيعة المستوى بين الأطراف المتحاربة.

25 - وأخيرا، أبرزت تجربة العملية المختلطة على وجه التحديد الأثر الإيجابي للتعبئة وبناء القدرات سعيا إلى تحقيق مشاركة كل من النساء والشباب مشاركة تامة وهادفة وعلى قدم المساواة في عمليات صنع السلام. وستظل الدعوة التي قامت بها العملية من أجل زيادة إدماج المرأة في مؤسسات وهياكل الحوكمة المحلية ومساهماتها في إحداث تحول تدريجي ولكن ملحوظ في المعايير المجتمعية التقليدية والخطاب المتعلق بالمسائل الجنسانية إرثا مهما في دارفور. ومن الدروس الرئيسية التي يمكن استخلاصها من هذه التجربة ضرورة أن تعطي البعثات الأولوية لمشاركة المرأة بوصفها ضرورة سياسية، بما في ذلك على مستوى القيادة العليا للبعثات، بهدف إشراك المؤسسات القائمة على التقاليد وقادتها في حوار مستمر وبناء فيما بينها ومع القيادات النسائية المحلية. وعموما، وصف أحد المراقبين السودانيين أثر البعثة من حيث تقديم الدعم إلى المجتمع المدني في دارفور بأنه "قصة نجاح لا توصف" للعملية المختلطة.

الوساطة في النزاعات المجتمعية، بوسائل منها اتخاذ تدابير لمعالجة الأسباب الجذرية

26 - حُدد دعم الوساطة في النزاعات المجتمعية بوصفه أولوية من الأولويات المكرسة في الولاية المنقحة للبعثة عملا بقرار مجلس الأمن 2148 (2014). وشمل أيضا استهداف الأسباب الجذرية للنزاع التي شملت، على نحو ما جرى تقييمه خلال العملية المختلطة، فقدان سبل كسب العيش التقليدية أو اختلالها بشكل شديد، وضعف الآليات التقليدية لتسوية المنازعات، والإفلات من العقاب وضعف سيادة القانون، وضعف الإدارات التابعة للدولة أو غيابها في المناطق الريفية، وانتشار الأسلحة والمليشيات المسلحة، وانعدام الثقة بين المجتمعات المحلية وفيما بينها، واستغلال الانقسامات الاجتماعية، ودورات العنف الانتقامي. وتفاقمت هذه الدوافع أكثر نتيجة للتغيرات الديمغرافية والمناخية الطويل الأجل، بما في ذلك التحضر والجفاف. وقد تأججت هذه التوترات القبلية بسبب التنافس على الموارد الطبيعية المتناقصة، بما في ذلك الأراضي

المخصصة للزراعة على وجه الخصوص، والحصول على المياه وتربية الماشية – وهي ديناميات دفعت الأمين العام السابق، بان كي – مون، إلى وصف أزمة دارفور بأنها نزاع متصل بالمناخ.

27 – وشملت أنشطة العملية المختلطة الرامية إلى معالجة النزاعات على الصعيد المحلي التوسط في إبرام اتفاقات سلام محلية ودعم الحوار بين الأعراق، وآليات ومؤسسات تسوية المنازعات المحلية، وتقديم المساعدة إلى السلطات المحلية والإدارات الأهلية، والقيام بدوريات محددة الأهداف على طول طرق الهجرة. فعلى سبيل المثال، دعمت العملية المختلطة المجتمعات المحلية في التواصل مع لجان التعايش السلمي واللجان المعنية بالزراعة وحماية المحاصيل المؤلفة من قادة للمجتمعات يعملون بنشاط على تشجيع الحوار وعمليات المصالحة. وفي بعض الحالات، كانت هذه اللجان مفيدة في كبح تصاعد التوتر والعنف بين القبائل. وبذلت البعثة جهودا محددة لزيادة قدرة النساء على المشاركة في أنشطة الوساطة والتفاوض، بوسائل منها إنشاء شبكة وساطة نسائية وبدعم إدماج النساء في مجالس *الأجاويد* للوساطة ومشاركتهن بنشاط في تسوية النزاعات القبلية، وبالتالي تمكين النساء من أن يصبحن عناصر واضحة وقوية لإحلال السلام في دارفور. غير أن البعثة تعرضت لانتقادات في بعض الأحيان بسبب مسائل مثل ضعف متابعة اتفاقات السلام المحلية التي ساعدت على التوسط فيها أو البطء عندما يطلب منها تقديم دعم عاجل لتدخلات الوسطاء السودانيين لمعالجة النزاعات المحلية، مما يبرز ضرورة أن توفر بعثات حفظ السلام قدرات متسقة ومستمرة على إدارة النزاعات المحلية.

28 – وجرت قيادة ابتكارات برنامجية للنهوض بأولويات الحماية والوقاية وفرت دروسا قيمة وممارسات جيدة لعمليات حفظ السلام الأخرى. وكانت المشاريع السريعة الأثر أداة محورية في مجموعة الأدوات التي استخدمتها البعثة للحد من التوترات المجتمعية المتعلقة بالموارد، وذلك مثلا عن طريق حفر وصيانة الآبار وثقوب الحفر، على الرغم من أن العملية المختلطة واجهت انتقادات دورية لعدم كفاية التنسيق مع الجهات المعنية المحلية أو مع فريق الأمم المتحدة القطري في تخطيط وتنفيذ هذه المشاريع. وعلاوة على ذلك، كان الهدف من المشاريع المجتمعية الكثيفة العمالة – المصممة بالاعتماد على أسلوب الحد من العنف المجتمعي – هو توفير التدريب المهني والعمالة المؤقتة للشباب المعرضين لخطر التجنيد في الجماعات المسلحة. وبالاعتماد على المشاريع المجتمعية الكثيفة العمالة، كانت مشاريع تحقيق الاستقرار المجتمعي تهدف إلى تزويد المجتمعات المحلية بالدعم من أجل تحسين الأمن والاستقرار على أرض الواقع، ولا سيما في منطقة جبل مرة المتضررة من النزاع. وكانت مبادرة مشاريع تحقيق الاستقرار المجتمعي ابتكارية في الطريقة التي أدمجت بها مختلف الأدوات البرنامجية بحيث تعزز بعضها بعضا وفي تركيزها على تحسين الظروف المعيشية وتوفير إحساس ملموس بفوائد السلام للفئات الضعيفة، مثل الشباب والنساء والأطفال. وقد أدى بعد المشاركة المجتمعية الذي تتسم به هذه المشاريع إلى إنشاء منابر للمشاركة التعاونية بين أفراد المجتمعات المحلية. وتشير تجربة العملية المختلطة إلى أهمية التشاور وإشراك المجتمع المضيف منذ البداية في ما يتعلق بتصميم وتنفيذ التدخلات البرنامجية التي تتراوح بين المشاريع السريعة الأثر ومشاريع تحقيق الاستقرار المجتمعي. وتوفير الدعم وبناء القدرات والتدريب بشكل فعال للسلطات المحلية، وكذلك بناء قدرات آليات مجتمعية غير رسمية ورسمية، مسائل يمكنها أن تشكل مساهمة مؤثرة في إدارة النزاعات المحلية، وقد ساعدت على السواء في تعزيز تقديم الخدمات والثقة المحلية في هذه المؤسسات.

29 – وقد كُلفت العملية المختلطة أيضا بتقديم الدعم في نزع سلاح الأطراف الموقعة على اتفاقات السلام المبرمة مع حكومة السودان في الفترة من 2010 إلى 2019 وتسريح أفراد تلك الأطراف وإعادة إدماجهم،

مما أسهم في نزع سلاح وتسريح حوالي 000 11 من المقاتلين السابقين التابعين للجماعات المسلحة التي وقّعت اتفاق سلام دارفور ووثيقة الدوحة للسلام في دارفور. وقدمت البعثة الدعم إلى مفوضية السودان لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وكذلك إلى مفوضية تنفيذ الترتيبات الأمنية في دارفور. إلا أن عدم وجود اتفاق سلام شامل كان يدل على عدم توافر الشروط اللازمة لوضع برنامج شامل لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ولم يكن للبعثة سوى إشراف جزئي على النطاق الكامل لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وظل دورها التنفيذي يقتصر على دعم التسريح. وفي الوقت نفسه، كانت جهود نزع السلاح التي تقودها الحكومة تفتقر إلى الشفافية، وتقديم مساعدة أوسع نطاقا في مجال إعادة الإدماج كان سيتطلب توفير تمويل إضافي لفريق الأمم المتحدة القطري. وشملت النجاحات التنفيذية إنشاء أفرقة عمل مشتركة للتنسيق بين الجهات المعنية الدولية، وهي أفرقة ثبت أنها ممارسة فعالة في الإشراف على تنفيذ عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وتبرز تجربة العملية المختلطة أنه لتحقيق النجاح في عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج التقليدية، ينبغي توافر شروط مسبقة أساسية، ولا سيما وجود إطار سياسي شامل، ومشاركة الأطراف، وتمويل طوعي كاف ومستدام للمساعدة المقدمة لأغراض إعادة الإدماج. وتشير أيضا إلى أهمية أن تضطلع البعثة بدور رقابي محدد بوضوح في عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج برمتها، وإلى ضرورة إنشاء آليات تحقق قوية للتخفيف من خطر إساءة استخدام العملية، إلى جانب تدريب الموظفين بشكل مركز من أجل الحفاظ على معايير التخطيط وإدارة المشاريع.

30 - وعموما، تبين تجربة العملية المختلطة في التصدي للعنف المحلي والعنف القبلي أنه رغم القيود العديدة التي واجهتها البعثة، كان لأنشطتها أثر إيجابي في الوساطة في النزاعات المحلية، والحد من العنف، وتحقيق فوائد السلام على الصعيد المحلي، ولو أن استدامة تلك الجهود في معالجة الأسباب الجذرية الهيكلية تظل متواضعة. وتبرز هذه الملاحظة أن لبعثات حفظ السلام القدرة على إحداث تغيير إيجابي على الصعيد المحلي، لا سيما عندما تكمل الأدوات البرنامجية المختلفة بعضها بعضا وتتبع نهجا متكاملا. غير أن استمرارية هذه الجهود على المدى الطويل ما زالت ضعيفة في غياب استراتيجية أعم تُمسك بزمامها جهات وطنية وتعالج الأسباب الجذرية للعنف. ويشير نموذج العملية المختلطة أيضا إلى الأهمية الحاسمة التي يكتسيها قيام البعثات بتحليلات للنزاعات تتسم بالتجاوب والتركز على المسائل الجنسانية، وكذلك تحليلات للاقتصاد السياسي من أجل الكشف عن الفرص المتاحة لمعالجة مسببات النزاع المتصلة بمسائل جنسانية، وكذلك الدوافع الرئيسية للسلام، وإدماج هذه التحليلات في جهود واستراتيجيات تخطيط البعثات، بما في ذلك التخطيط للمراحل الانتقالية.

التكامل والانتقال في أعمال الأمم المتحدة

31 - حال الطابع غير المتكامل للبعثة وفريق الأمم المتحدة القطري، ولا سيما في السنوات الأولى من نشر العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، دون تبادل المعلومات بصورة أكثر منهجية، وإجراء التحليلات المشتركة، واتباع نهج جماعي للأمم المتحدة في توفير الحماية وفي غير ذلك من التدخلات الحيوية. وشكل عدم اشتراك البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري في موقع واحد وعدم وجود آليات دائمة للتقييم والتخطيط المتكاملين عائقا أمام تنسيق أعمال الأمم المتحدة. وفي الوقت نفسه، عملت العملية المختلطة عن كثب بشكل متزايد مع الشركاء في مجال الحماية، وأدت دورا مهما في تهيئة بيئة تمكينية للعمليات الإنسانية وعمليات فريق الأمم المتحدة القطري في دارفور، بما في ذلك توفير اللوجستيات وأماكن الإقامة وخدمات الحراسة والنقل، وتبادل المعلومات عن التطورات في المناطق النائية من دارفور

التي لم يكن من الممكن لوكالات الإغاثة الوصول إليها بشكل مباشر. وساعدت الجهود الدؤوبة التي بذلها كبار قادة العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري على تحسين تبادل المعلومات والتعاون، مثلا من خلال مناقشة وتنسيق مسائل الحماية عن طريق مجموعة الحماية المشتركة.

32 - وأدت المناقشات الناشئة حول الخروج النهائي للعملية المختلطة من دارفور، منذ عام 2014 فصاعدا، إلى زيادة متدرجة في ضرورة توثيق التعاون بين العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري بشأن التخطيط للمراحل الانتقالية وتنفيذ البرامج حول الأهداف المشتركة لبناء السلام. واستنادا إلى المكاسب التي حققتها العملية المختلطة في ما يتعلق بمسألة المرأة والسلام والأمن، استرشدت الاستراتيجية الانتقالية للبعثة بتحليل للنزاعات يراعي المنظور الجنساني، وأُدرجت مسائل المساواة بين الجنسين في جميع الوثائق الرئيسية المتعلقة بالتخطيط للمراحل الانتقالية، مما حافظ على تركيز قوي على هذا المجال المواضيعي إلى ما بعد إغلاق العملية المختلطة. وينبغي أن تكون هذه الجهود نموذجا تقتدي به عمليات الانتقال وإعادة التشكيل الأخرى لوجود الأمم المتحدة.

33 - وفي عام 2018، حدد الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة معا نهجا شاملا للمنظومة بأسرها لانتقال العملية المختلطة وخفضها تدريجيا، وهو نهج أدخل مفهوم مهام الاتصال في الولايات. وبرزت هذه المهام كأداة رئيسية للانتقال البرنامجي، مما مكن العملية المختلطة وفريق الأمم المتحدة القطري من تعزيز نهج أكثر تكاملا في مجالات حقوق الإنسان وسيادة القانون والقدرة على الصمود وسبل العيش وتقديم الخدمات للمشردين داخليا. وباستخدام التمويل البرنامجي من ميزانية حفظ السلام المعتمدة على الأنصبة المقررة وتمكين وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها من الاستفادة من المعرفة المتخصصة التي يملكها أفراد البعثة الـ 90 المشتركون في موقع واحد، ثبت أن مهمة الاتصال في الولايات ابتكار مهم ساعد على دعم تعاون برنامجي وثيق بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري في ما يتعلق بالتدخلات الحيوية من أجل تجنب تجدد النزاع، مع تمكين وكالات الأمم المتحدة من زيادة وجودها وقدراتها في دارفور. فمثلا، جرى إدماج 40 من أفراد شرطة الأمم المتحدة ذوي الخبرة في مختلف مجالات عمل الشرطة في وكالات وصناديق وبرامج لتعزيز جهود الحماية المشتركة، وتيسير النقل التدريجي للذاكرة المؤسسية للعملية المختلطة، ودعم وضع آليات للإنذار المبكر بشكل مشترك. وبالإضافة إلى ذلك، وجه موظفو حماية المدنيين التابعون للعملية المختلطة في إطار مهام الاتصال في الولايات أعمال حماية الفئات الضعيفة مثل المشردين داخليا والعائدين، ورصدوا مناطق الاضطراب التي يلزم توفير الحماية فيها، ودعموا شركاء وكالات الأمم المتحدة في تخطيط وتنسيق جهود المصالحة المجتمعية.

34 - وطرحت العقبات الإدارية تحديات أمام تنفيذ مهام الاتصال في الولايات، وربما كان من الممكن تفادي عدم استدامة مشاريع مهام الاتصال في الولايات عقب إغلاق العملية المختلطة لو بُذلت جهود لحشد الموارد على نحو أكثر تركيزا وتماسكا، مثلا لفائدة المشاريع الحيوية المتصلة بالحماية. ومع ذلك، كانت تلك المهام إثباتا مهما لجدوى المفهوم، وستسترشد السياقات الانتقالية الأخرى بالدروس المستخلصة من هذه التجربة. فمثلا، تشير التجربة في السودان إلى أن أداة من أدوات الانتقال البرنامجي مثل مهام الاتصال في الولايات يمكن أن تكون مفيدة أيضا في تعزيز ودعم الاتساق في مسارات انتقالية أخرى من قبيل العملية الأمنية والسياسية. ومن الدروس الأخرى أنه مع أن المهام كانت كافية كطريقة انتقالية في أجزاء تشهد قدرا أكبر من الاستقرار في دارفور للحل محل وجود كامل للعملية المختلطة، فإنه كان ينبغي الاحتفاظ لفترة أطول بقدرات إضافية للبعثة فيما يتعلق بالإنذار المبكر والتحليل في المناطق التي يتكرر فيها اندلاع أعمال

العنف، مثل غرب دارفور. وأخيرا، تجدر الإشــارة إلى أن قرار مجلس الأمن 2559 (2020) ســاعد على تيسير وضع الصيغة النهائية بصورة منظمة للمهام البرنامجية بعد انتهاء الولاية، بدعوة العملية المختلطة والفريق القطري إلى الإشراف معا على إنجاز الأنشطة البرنامجية المتبقية التي تأخرت بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19).

نموذج البعثة المختلطة الفريد الذي اتبعته العملية

35 - كان إنشــاء العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور بوصــفها عملية مختلطة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة فريدا من نوعه في تاريخ حفظ السلام، وهو نتاج لسياق سياسي محدد استلزم هذا الشكل الجديد من الشراكة. ففي وقت كانت تتطور فيه العلاقة بين المنظمتين نحو درجة أكثر وضوحا من التقارب في ما يتعلق بالسلام والأمن في أفريقيا، شكلت تجربة العملية المختلطة خطوة جريئة نحو مستوى غير مسبوق من التعاون بين المؤسسات، بوسائل منها إنشاء آليات وهياكل تنسيقية مشتركة.

36 - وكان من بين نقاط القوة الرئيســية التي اتســمت بها العملية المختلطة أن الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي على السواء كانا قادرين على أن يستفيدا من قوتهما النسبية وأن يستندا إلى المزايا النسبية لكل منهما. وفي الوقت نفسه، انطوت حداثة النموذج المختلط على عدم وضوح كيفية تفعيله. فقد تطلبت المراحل الأولية من تنفيذه من كلتا المنظمتين مواءمة المواقف، ووضــع الاســتراتيجيات موضــع التنفيذ، وتنســيق العمليات. وأظهر نموذج البعثة المختلطة، على مر السنين، تقييمات متضاربة لمدى فعاليته وملاءمته، حيث ذهب البعض إلى أنه ابتكار مهم أوجد ســبلا جديدة يمكن للمنظمات الحكومية الدولية أن تعمل بها معا لتحقيق نتائج مشتركة، بينما اعتبر آخرون أن العملية المختلطة كانت حلا وسطا انبثق عن متطلبات محددة استلزمها النزاع الدائر في دارفور في ذلك الوقت، ولا ينبغي تكراره في نفس الشكل مرة أخرى - بالنظر إلى العقبات التنفيذية والسياسية الكبيرة التي واجهته في جميع المراحل.

37 - ومن الناحية العملية، وتمشيا مع قرار مجلس الأمن 1769 (2007)، جُسد الطابع المختلط للعملية في هيكل موحد للقيادة والتحكم وقُدم الدعم من جانب الأمم المتحدة. ومُولت البعثة من ميزانية الأمم المتحدة لحفظ السلام وخضعت للقواعد والأنظمة الإدارية للأمم المتحدة. ومن الناحية الإدارية، ثبت أن الاتفاق على تطبيق قواعد الأمم المتحدة وأنظمتها على جميع جوانب إدارة البعثة كان ترتيبا عمليا وضــروريا. غير أنه، وفقا لبعض المراقبين، كان من الممكن أن تساعد جهود إضافية على ضمان مشاركة أكبر من جانب الاتحاد الأفريقي في عمليات الدعم التنفيذي والقرارات، ومن الممكن أيضــا أن تســتفيد الترتيبات التعاونية المقبلة من مشــاركة أوثق، على مســتوى البعثة، للموظفين الفنيين في كلتا المنظمتين من أجل تمكين البعثة من الاستفادة بشكل أفضل من نقاط قوة المنظمتين في المجالات الحساسة من الولاية.

38 - ورغم أن الاتحاد الأفريقي كان محدودا في دوره في العمليات اليومية للعملية المختلطة، فإنه قام بدور المحاور الرئيسي لحكومة السودان، بما في ذلك في التصدي لمختلف التحديات التنفيذية التي واجهتها البعثة. وعلاوة على ذلك، اضــطلع الاتحاد الأفريقي بدور محوري في المســائل الاســتراتيجية، ولا ســيما في عملية اختيار القيادة العليا للبعثة. فقد جرى تعيين الممثلين الخاصين المشتركين ونواب ونائبات الممثلين الخاصــين المشــتركين من خلال عملية توافقية، وإن لم تكن ســهلة دائما، بين المنظمتين، واختار الاتحاد الأفريقي قائد القوة بالتشاور مع الأمم المتحدة، اتساقا مع الشرط الذي وضعته الحكومة المضيفة بأن يكون للبعثة "طابع أفريقي" في المقام الأول.

التنسيق والمواءمة بين مجلس الأمن ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي

39 - كانت البعثة المختلطة أول حالة تشترك فيها المنظمتان في ولاية تنفيذية تتعلق بحالة قطرية محددة. وثبت أن تحقيق التوافق اللازم بشأن رؤية مشتركة وتوجه سياسي مشترك بين مجلس الأمن ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي كان أمرا صعبا بسبب تباين الآراء بين أعضاء المجلسين. وتبين تجربة العملية المختلطة أهمية الحفاظ على عملية تكليف شاملة وتعاونية في ما يتعلق بترتيبات الشراكة المختلطة وغيرها من ترتيبات الشراكة التنفيذية. وتعين على إدارتي المجلسين وفرادى أعضاء المجلسين القيام بأعمال أساسية مهمة لتنسيق وجهات نظر ونهج المجلسين المنشئين للولاية بهدف ضمان وحدة الهدف. ومع مرور الوقت، ترسخت إجراءات روتينية ثابتة وآثار تنسيقية إيجابية، مثلا عن طريق عقد اجتماعات سنوية واتصالات مباشرة بين أعضاء المجلسين، ومواءمة دورات الولايات، وإحالة المجلسين إلى البيانات والقرارات الصادرة عن بعضهما بعضا. وتمثلت إحدى نتائج البعثة المختلطة في تطوير وتعزيز درجة التنسيق بين المجلسين، مما ساعد على وضع الأساس للشراكات المقبلة.

أساليب التعاون بين الإدارتين

40 - على غرار التحديات التي لوحظت على الصعيد الحكومي الدولي، إن إنشاء العملية المختلطة أجبر أيضا الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الأفريقي على الدخول في ترتيب لا توجد له سوابق أو أساليب صنع قرار أو عمليات إدارية محددة سلفا. وقد أفاد قادة كبار سابقون للبعثة بأنه تعين عليهم أحيانا التوفيق بين مواقف سياسية متباينة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي بشأن مسائل حيوية، بما في ذلك في ما يتعلق بمسائل أساسية متصلة بحفظ السلام والتدخلات. ومن النقاط الأخرى التي تكررت مرارا أنه على الرغم من وجود تسلسل إداري مزدوج، فإن كبار قادة العملية المختلطة أفادوا بأنهم خضعوا لرقابة أوثق من المقر. وكانت الآلية المشتركة للدعم والتنسيق في أديس أبابا أحد الجهود الرامية إلى ضمان تنسيق أكثر وضوحا بين المنظمتين وتعزيز رقابة الاتحاد الأفريقي على العملية المختلطة، ولكن ارتأى البعض أنها لم تحقق كامل إمكاناتها. وعموما، بينت الصعوبات المتصلة بالرقابة المشتركة على العملية المختلطة آثار التفاوتات في قدرات الدعم من المقر بين المنظمتين. ولوضع ترتيبات مماثلة للبعثات في المستقبل، ينبغي النظر في إنشاء آلية تنسيق مشتركة تكون مُدمجة في المقرين معا ومشتركة بينهما بمزيد من الفعالية. وينبغي أيضا استكشاف طرائق أخرى، مثل تبادل الموظفين، من أجل تعزيز التنسيق.

41 - وكشفت تجربة العملية المختلطة أيضا أنه، بالنظر إلى تباين العمليات وطرائق العمل التي تتبعها مختلف المنظمات، من الضروري بذل جهود متواصلة لتحقيق المواءمة الاستراتيجية وتوضيح الأدوار في ترتيب من ترتيبات الشراكة التنفيذية. وكان من بين هذه الجهود المحددة التي أسهمت في زيادة تنسيق المواقف وعززت علاقات العمل إجراء تقييمات استراتيجية مشتركة منتظمة. واعتبر الكثيرون هذه التقييمات ممارسة مهمة في بناء الثقة المتبادلة، فضلا عن كونها تحليلا ونظرة استراتيجية مشتركَين؛ ويُوصى بالحفاظ على هذه الممارسة في ما يتعلق بالشراكات التنفيذية المماثلة.

42 - وتؤكد تجربة العملية المختلطة كذلك الحاجة إلى تكليف السلطات بالتعبير بوضوح عن تفسيرها للشراكة، ولا سيما في سياق الترتيبات المختلطة. واستنادا إلى الولاية، ينبغي لقيادات المنظمات السعي إلى توفير توجيهات مشتركة واضحة لقادة البعثات بشأن نطاق ومعايير مهامهم. وينبغي لآلية تنسيق مركزية تجتمع بانتظام أن تكون إطارا للقيادة والإدارة التعاونيتين للبعثة.

ملاحظات ختامية

43 - في بداية نشـــر العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، لم يكن هناك تقريبا أي شرط من الشروط الدنيا الأساسية لحفظ السلام في دارفور، أي لم يكن هناك سلام يمكن الحفاظ عليه. واعتبر العديد من الجهات الفاعلة المسلحة العملية المختلطة ضيفا غير مرغوب فيه - أي نتيجة لحل وسط جرى التفاوض عليه بين حكومة الســـودان والاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، ينظر إليه على أنه عقبة أمام تحقيق نصر عسكري محتمل. وقد حاولت إدارة البشير باستمرار الحد من فعالية البعثة وتقويضها، وكثيرا ما نجحت في ذلك. ورغم القوام المأذون به للبعثة، الذي قارب 000 25 من حفظة السلام النظاميين والمدنيين، فإن القدرات والإمكانات التنفيذية للعملية المختلطة من حيث تنفيذ ولايتها في جميع أرجاء دارفور ظلت محدودة، مما أدى إلى تعرض البعثة لانتقادات في كثير من الأحيان. ومع ذلك، لا شـــك في أن وجودها أنقذ أرواحا لا حصر لها، وعزز بيئة توفر الحماية، وساعد على بناء أو تعزيز القدرات بين المجتمعات والمؤسسات.

44 - وتؤكد تجربة العملية المختلطة ضرورة وضع معايير أساسية لفعالية حفظ السلام - مثل الموافقة الموثوق بها من الحكومة المضيفة والأطراف الرئيسية في النزاع على وجود البعثة، والتزامها وتعاونها في تنفيذ شروط وقف إطلاق النار أو اتفاق السلام، والأهم من ذلك، استعدادها لاختيار السلام وليس استمرار العنف.

45 - وبالمثل، إن نموذج العملية المختلطة يبين أن ترتيبات البعثات التعاونية التي تشارك فيها منظمتان يمكن أن تعود بالنفع المتبادل وأن تحقق أقصـى قدر من الأثر المتوخى من للبعثة، ما دام هذا الترتيب مبنيا على فهم مشترك واضح للمزايا النسبية وللأدوار والمسؤوليات. وبالإضافة إلى ذلك، إن وجود مجموعة متفق عليها من الإجراءات لأغراض التحليل واتخاذ القرارات بشكل مشترك، وهياكل دعم متكاملة ومزدة، حسب الإمكان، بالقدرات اللازمة، وفي المقام الأول استعداد جميع الشركاء للاستثمار بحسن نية في المسعى التعاوني، مســائل يمكنها أن تؤدي إلى نتائج إيجابية. ويمكن لعدد من الدروس المستفادة من نموذج البعثة المختلط الفريد من نوعه الذي اتبعته العملية المختلطة أن يفيد في إرشـــاد ترتيبات البعثات التعاونية الأخرى خارج سياق الشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة.

46 - وفي نظر العديد من الأخصائيين المشاركين في السنوات الأولى من البعثة، كانت العملية تجربة كثيرا ما فاقت تكاليف معاملاتها المرتفعة الفوائد المتحققة من النموذج المختلط. غير أن العديد ممن جرت استشارتهم لأغراض هذه الدراسة ونظروا بشكل أعم في فترة نشر العملية المختلطة التي دامت 13 عاما أشـــاروا إلى أن العلاقة بين المنظمتين تطورت بشـــكل كبير مع مرور الوقت، مما أتاح لكلا الجانبين فهم بعضهما بعضا بشكل أفضل، ومواءمة العمليات، وبناء الثقة المتبادلة، والاستفادة من نقاط قوة كل منهما. وهكذا، مهدت العملية المختلطة الطريق لشراكة أوثق وأكثر قوة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في مجال السلام والأمن اليوم. وقد نتجت القيود التي عانت منها العملية المختلطة في المقام الأول عن تحديات سياقية وسياسية وتنفيذية، يمكن العثور على الكثير منها أيضا في سياقات عمليات السلام الأخرى، وهي ليست قيودا ينفرد بها الطابع المختلط للبعثة أو ناجمة عنه.

47 - وبناء على الدروس المســـتفادة من نموذج العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور والآراء التي أعرب عنها العديد من الخبراء الذين أُجريت مقابلات معهم لأغراض هذه الدراســـة، ينبغي أن تسترشد الشراكات المقبلة في مجال البعثات بالاعتبارات التالية:

(أ) **السياق والاحتياجات** – ينبغي أن يحدد السياق طبيعة وطرائق الشراكة الأنسب لتيسير إنهاء النزاع العنيف ولتلبية الاحتياجات الملحة للسكان المتضررين – وينبغي أن يتبع الشكل المهمة. وقد كان هذا هو الحال بالنسبة للعملية المختلطة التي صمم نموذج البعثة المختلطة الخاص بها لتلبية متطلبات سياق سياسي فريد من نوعه. وبالتالي، فإن السؤال عما إذا كان نموذج البعثة المختلطة مناسبا للشراكات الأخرى في مجال البعثات يتوقف على تقييم دقيق للسياق المعني. ومع ذلك، لقد كشفت تجربة العملية المختلطة عن عدد من الدروس الأعم ذات الأهمية بالنسبة لمختلف ترتيبات الشراكة، وقد جرى بيانها في هذا التقرير؛

(ب) **أولوية السياسة** – يجب أن ترتكز العملية بقوة على استراتيجية سياسية متفق عليها، دعما لاتفاق سلام شامل، أو تحضيرا لذلك الاتفاق. ومع أن الضغوط العامة الدولية يمكن أن تكون حافزا قويا على العمل، فإنه ينبغي ألا تكون لوحدها هي ما يوجه نشر عملية من عمليات سلام إذا انعدمت الظروف السياسية اللازمة لنجاحها؛

(ج) **وضوح الأدوار والمسؤوليات والتوقعات** – ينبغي توفير الوضوح بشأن هذه العوامل منذ البداية من أجل تقليل أوجه الغموض بين الشركاء إلى أدنى حد ممكن؛

(د) **توازن الشراكة** – ينبغي أن تقوم الشراكة على تكامل الولايات ونقاط القوة النسبية للمنظمات الشريكة وأن تستفيد منها بفعالية مع الاعتراف باختلاف القدرات والموارد. والتنسيق بإحكام على المستوى الاستراتيجي ومستوى العمل أمر حيوي لضمان الاتساق.